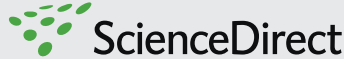




Disponible en ligne sur www.sciencedirect.com



et également disponible sur www.em-consulte.com



Actes de colloque

Le recours au marché dans le domaine de l'aide à l'emploi pour les personnes handicapées en Flandre (Belgique)

A market for services for disabled jobseekers in Flanders?

Erik Samoy

Département emploi et économie sociale du gouvernement flamand, 35, boulevard du Roi-Albert-II, 1030 Bruxelles, Belgique

INFO ARTICLE

Historique de l'article :

Reçu le 25 juin 2010

Accepté le 20 juillet 2010

Disponible sur Internet le 12 octobre 2010

Mots clés :

Recherche d'emploi

Opérateurs privés et publics

Financement

Flandre

Keywords:

Job seeking

Welfare and placement agencies

Funding

Flanders

Dans le cadre du présent séminaire, je me propose d'examiner dans quelle mesure la « marchandisation » a fait son entrée dans le domaine de l'aide à l'emploi pour les personnes handicapées en comparant la situation avant et après 2008. Les compétences en la matière étant dévolues aux régions¹, mon exposé se limitera à la région flamande.

Adresse e-mail : Erik.Samoy@wse.vlaanderen.be.

¹ À savoir les régions flamande, wallonne et la région de Bruxelles-Capitale. L'État fédéral reste responsable en matière de versement des allocations de sécurité sociale.

La situation avant 2008

Avant 2008, deux interventions importantes dans le domaine de l'aide à l'emploi pour les personnes handicapées, à savoir l'accompagnement spécialisé vers l'emploi (*gespecialiseerde trajectbegeleiding*) et les formations professionnelles spécialisées, étaient assurées par des opérateurs privés non lucratifs agréés et subventionnés par la région flamande par le biais d'un organisme public dédié exclusivement aux personnes handicapées². Il y avait en tout cinq services d'accompagnement et 12 centres de formation spécialisés. En vue de leur agrément, les prestataires devaient remplir les conditions suivantes :

- avoir le statut juridique d'une ASBL (organisme sans but lucratif) ;
- apporter la preuve de leur capacité à fournir les services requis, notamment de la disponibilité du personnel qualifié requis ;
- s'insérer dans la programmation territoriale mise en œuvre par la région.

Les subventions, calculées sur la base du nombre total de trajets d'insertion ou de formations réalisés, prenaient la forme d'une avance et d'un solde variable en fonction des résultats obtenus (par exemple, le nombre de personnes ayant trouvé du travail six mois après la fin de leur formation).

La situation après 2008

En 2006 intervient une importante réforme administrative visant à transférer la compétence pour la prise en charge des demandeurs d'emploi handicapés au dispositif de droit commun, en l'occurrence le service public de l'emploi en Flandre « VDAB »³, organe géré de façon paritaire. Dans un premier temps, la réglementation existante est maintenue, à quelques modifications près, mais début 2008 elle est remplacée par une nouvelle législation⁴ qui n'apporte toutefois pas de changements majeurs et ne fait même pas état de la possibilité de recourir aux marchés publics dans le domaine de l'emploi des personnes handicapées. Le cadre juridique n'a donc pas joué de rôle moteur, contrairement au nouveau contexte institutionnel dans lequel s'intègre l'aide à l'emploi pour les personnes handicapées à partir de 2006. En effet, depuis quelque temps déjà, le VDAB avait entamé une réflexion sur la question de savoir s'il devait continuer à assurer sa mission (dans le domaine de la formation professionnelle et de l'accompagnement vers l'emploi) au moyen de ses propres structures, assez coûteuses, ou avoir recours aux marchés publics pour attirer d'autres opérateurs publics et privés, tant marchands que non-marchands. Sous l'impulsion des agences d'intérim désireuses de conquérir un nouveau marché et avec le soutien du patronat, les premières expériences ont été menées en 2004. Lorsque le VDAB s'est vu imposer la responsabilité pour les demandeurs d'emploi handicapés, il a simplement étendu cette approche à un nouveau public.

Pour un total hypothétique de 5000 formations, le système fonctionne dans ses grandes lignes comme suit : les formations à pourvoir pour chercheurs d'emploi en difficulté d'insertion (chômeurs de longue durée, à faible qualification ou handicapés) sont réparties en lots sur une base régionale (soit 1000 formations pour chacune des cinq provinces flamandes) et le VDAB fixe un prix indicatif et des critères de résultats. Chaque soumissionnaire peut présenter une offre pour un seul ou pour plusieurs lots.

Une étude interne commanditée par le VDAB⁵ a révélé que, pour les huit marchés publics concernant la formation professionnelle et les parcours d'insertion passés jusqu'à présent, les prix proposés

² Le Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées (Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, VFSIPH).

³ L'Office flamand de placement et de formation professionnelle (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, VDAB).

⁴ Arrêté du gouvernement flamand du 15 février 2008 établissant les règles pour l'agrément et le financement par le VDAB du service spécialisé pour la définition et l'accompagnement de parcours, des services spécialisés d'étude de l'emploi et des services spécialisés de formation, d'accompagnement et de médiation (traduction; texte authentique néerlandais publié au Moniteur belge du 31 mars 2008).

⁵ IDEA Consult/DLA Piper (2009) en collaboration avec A. Van Meernendock, *Evaluatie van de tendering als instrument voor de arbeidsmarktwerking. Finaal rapport*.

dans les offres n'intervenaient que pour 20 % dans les critères d'adjudication, les 80 % restants étant constitués par d'autres facteurs, tels que la méthodologie envisagée et la qualification et l'expérience professionnelles du personnel affecté au projet.

Fin 2009, au total 108 opérateurs avaient présenté une offre pour au moins un marché et 80 d'entre eux avaient obtenu un ou plusieurs marchés. La plupart (70) étaient des prestataires non-marchands qui, avant l'ouverture du marché, étaient actifs dans le cadre de projets Fonds social européen (ESF). Les dix opérateurs marchands étaient presque tous des agences d'intérim. À l'exception de deux opérateurs néerlandais, tous les soumissionnaires étaient flamands.

Les marchés publics sont qualifiés de « génériques » s'ils concernent l'accompagnement à l'emploi d'un public ne présentant pas de difficultés d'insertion particulières (par exemple des jeunes), et de « spécifiques » s'il s'agit de chercheurs d'emploi éloignés du marché du travail, comme par exemple des demandeurs d'emploi handicapés. Sur les trois marchés spécifiques passés, un premier concernait la formation professionnelle pour personnes handicapées et imposait un certain taux de sortie vers l'emploi comme critère de résultat ; les soumissionnaires intéressés étaient des centres de formation spécialisés et des opérateurs non-marchands ciblant également d'autres publics très éloignés du marché du travail. Les deux autres avaient trait à l'accompagnement de demandeurs d'emploi handicapés nécessitant un suivi psychologique avant de pouvoir participer à une formation professionnelle ou un parcours d'insertion professionnelle, ce qui se reflète dans le critère de résultat imposé, à savoir la capacité des participants à s'insérer dans un parcours d'accompagnement vers l'emploi. Ces derniers marchés exigeaient la constitution de « consortiums » regroupant des opérateurs du domaine de l'emploi et des services sociaux, un processus qui a été très laborieux, mais s'est finalement soldé par quelques alliances entre des services spécialisés d'accompagnement vers l'emploi, des services psychiatriques et des structures d'accueil pour toxicomanes.

Évaluation de la politique d'ouverture au marché menée jusqu'à présent

L'expérience encore très limitée du recours au marché dans le domaine de l'emploi pour les personnes handicapées, permet de formuler les premières conclusions suivantes :

- les opérateurs privés non-marchands qui détenaient le monopole de la formation professionnelle, ainsi que de l'élaboration et de la mise en œuvre de parcours d'insertion pour les personnes handicapées⁶ conservent leur position dominante ;
- à l'heure actuelle, deux modes de financement coexistent : les subventions sur la base de l'agrément traditionnel et, pour autant que les opérateurs y participent, les marchés publics ;
- dans le domaine de la formation professionnelle, l'ouverture au marché n'a pas attiré d'opérateurs vraiment nouveaux puisque les soumissionnaires sont soit des centres spécialisés existants, soit des organismes financés dans le cadre de projets ESF pour la formation de publics en difficulté (par exemple les demandeurs d'emploi à faible qualification) profitant de l'ouverture du marché pour étendre leur domaine d'activité au public handicapé ;
- il s'avère très difficile d'impliquer les opérateurs sanitaires et sociaux parce qu'ils ne sont pas familiarisés avec les procédures, hésitent à s'engager dans le respect des critères de résultat ou peinent à développer une approche spécifique pour un sous-groupe de leur public ;
- les marchés publics ne créent pas de véritable « marché de prestataires ». Seuls quelques opérateurs spécialisés témoignent de l'intérêt et leur offre correspond à leur activité passée ; les bureaux d'intérim se sont vite désistés parce que les activités dans le domaine du handicap ne leur semblaient pas assez lucratives ;
- l'ouverture au marché n'a pas entraîné l'internationalisation de l'offre puisque, à quelques rares exceptions près, les soumissionnaires sont tous flamands.

⁶ Financés dans un premier temps par le Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées et ensuite par le service régional de l'emploi, le VDAB.

Pour finir, un témoignage

Pour finir, voici quelques remarques d'un témoin privilégié, directeur d'un centre de formation spécialisé sur les tentatives d'ouverture au marché :

- les soumissionnaires ont clairement développé un « réflexe financier », ce qui est nouveau dans le secteur. Si 2000 € sont attribués pour l'organisation de l'accompagnement, il faut se demander ce qu'on peut offrir pour ce prix, par exemple, un certain nombre d'heures de « job coaching ». Le financement au résultat oblige à fixer des priorités claires dans l'offre ;
- les marchés au niveau provincial ont nécessité la conclusion de partenariats avec des sous-traitants ou des cotraitants. Du point de vue de la coopération, cela a donné de meilleurs résultats que les anciennes tentatives de formation de consortiums ;
- la compétence, l'expérience et la méthodologie étant des critères importants, les centres spécialisés ont été obligés de mieux définir ces critères, ce qui a eu des effets positifs sur la gestion interne des compétences ;
- grâce au financement au résultat, les actions ont été davantage orientées sur le marché du travail et les centres spécialisés ont développé une approche plus professionnelle ;
- la mise en concurrence semble stimuler les gestionnaires des centres spécialisés à miser davantage sur l'efficacité et l'efficacité ;
- du point de vue de l'innovation, l'ouverture au marché a été un échec parce que le pouvoir adjudicateur (le VDAB) laissait trop peu de liberté méthodologique aux soumissionnaires ;
- les marchés publics ont créé de la confusion parce qu'ils ont entraîné la coexistence de deux formes de coaching pour les demandeurs d'emploi handicapés selon le mode de financement (fonctionnement traditionnel ou marché public).

A market for services for disabled jobseekers in Flanders?

In Flanders, up until 2008, job placement and training for the disabled were exclusively provided by private non-profit operators recognized and funded by a special Flemish Fund for the disabled. In total there were 12 special training centers and five special placement agencies. However, as a consequence of an institutional reform, the budget for these services was transferred to the Flemish Public Service for Employment and Vocational Training (VDAB: *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*) in 2008.

Following earlier experiments with the contracting out of services for the unemployed, the VDAB put part of the provision of training and placement services for disabled jobseekers out for tender. In one instance, the tendered service for the disabled was included in a wider package of training and placement services for disadvantaged jobseekers, whereas two other invitations to tender only concerned disabled jobseekers. In that case, the tendered activities required the involvement of welfare and health agencies to remove barriers to employment before a pathway to work could be offered to the jobseekers.

Operators bidding in response to these invitations were the traditional non-profit providers of training and placement services for the disabled, other non-profit organizations working with disadvantaged groups and a few commercial operators, mainly temporary work agencies.

Some comments on this change of policy:

- the tenders were rather limited in scope and did not attract many new players, and especially no commercial operators. The traditional operators bided in response to the invitations to tender, but also continued to make use of traditional funding (public funding without tendering). Therefore, one cannot say that tendering created a new (quasi-) market;
- traditional providers are now being funded in two different ways for the same activities;
- it has proven to be hard to involve operators in the field of health and welfare in the tenders, because they are not used to performance-based contracting and find it difficult to select a subgroup of their clients for the tendered activities;

- according to the director of a traditional vocational training center, the tendering experience was beneficial because it sharpened the awareness of results and financial responsibility.

Remerciements

Je remercie la sociologue Lina Waterplas pour ses commentaires judicieux et pour l'aide apportée à l'élaboration du texte français de cette communication.